

Criblez, Lucien

Anforderungen an eine demokratische Bildungsorganisation

Oelkers, Jürgen [Hrsg.]; Osterwalder, Fritz [Hrsg.]; Rhyn, Heinz [Hrsg.]: *Bildung, Öffentlichkeit und Demokratie*. Weinheim u.a. : Beltz 1998, S. 191-208. - (Zeitschrift für Pädagogik, Beiheft; 38)



Quellenangabe/ Reference:

Criblez, Lucien: Anforderungen an eine demokratische Bildungsorganisation - In: Oelkers, Jürgen [Hrsg.]; Osterwalder, Fritz [Hrsg.]; Rhyn, Heinz [Hrsg.]: *Bildung, Öffentlichkeit und Demokratie*. Weinheim u.a. : Beltz 1998, S. 191-208 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-94870 - DOI: 10.25656/01:9487

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-94870>

<https://doi.org/10.25656/01:9487>

in Kooperation mit / in cooperation with:

BELTZ JUVENTA

<http://www.juventa.de>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Digitalisiert

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Zeitschrift für Pädagogik

38. Beiheft

Zeitschrift für Pädagogik

38. Beiheft

Bildung, Öffentlichkeit und Demokratie

Herausgegeben von

Jürgen Oelkers, Fritz Osterwalder und Heinz Rhyn

Beltz Verlag · Weinheim und Basel

Die in der Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form – durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere Datenverarbeitungsanlagen, verwendbare Sprache übertragen werden. Auch die Rechte der Wiedergabe durch Vortrag, Funk- und Fernsehsendung, im Magnettonverfahren oder auf ähnlichem Wege bleiben vorbehalten. Fotokopien für den persönlichen oder sonstigen eigenen Gebrauch dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen daraus als Einzelkopie hergestellt werden. Jede im Bereich eines gewerblichen Unternehmens hergestellte oder benützte Kopie dient gewerblichen Zwecken gem. § 54 (2) UrhG und verpflichtet zur Gebührenzahlung an die VG Wort, Abteilung Wissenschaft, Goethestr. 49, 80336 München, von der die einzelnen Zahlungsmodalitäten zu erfragen sind.

© 1998 Beltz Verlag · Weinheim und Basel
Herstellung: Klaus Kaltenberg
Satz: Satz- und Reprotechnik GmbH, Hemsbach
Druck: Druckhaus „Thomas Müntzer“, Bad Langensalza
Printed in Germany
ISSN 0514-2717

Bestell-Nr. 41139

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
<i>Instruction publique, liberal education, Allgemeinbildung</i>	
HEINZ RHYN Die Herausbildung der <i>liberal education</i> in England und Schottland . . .	11
URSULA HOFER „Instruction publique“ im französischen Modernisierungsdiskurs des 18. Jahrhunderts La leçon de Condorcet	29
JÜRGEN OELKERS Das Konzept der Bildung in Deutschland im 18. Jahrhundert	45
ANDREAS VON PRONDCZYNSKY Öffentlichkeit und Bildung in der pädagogischen Historiographie	71
<i>Öffentliche Bildung – Wissenschaften und Laizismus</i>	
LARRY CUBAN The Integration of Sciences into the American Secondary School Curriculum, 1890s–1990s	89
FRITZ OSTERWALDER Demokratie und laizistische Schule – die religiöse Grenze der Laizität Die Konzepte von Demokratie und Schule in der Dritten Republik Frankreichs	115
JIM GARRISON A Philosophical History of the Idea of the “Democratic Public” in the United States A Provocative Emersonian and Deweyan Pragmatic Perspective	143
STEFAN HOPMANN Der Lehrplan als Standard öffentlicher Bildung	165

Öffentlichkeit und Bildungsinstitutionen

LUCIEN CRIBLEZ	
Anforderungen an eine demokratische Bildungsorganisation	191
MARGARETE GÖTZ	
Die öffentliche Ideologie und die Ideologisierung der Grundschule in der Zeit des Nationalsozialismus	209
TOSHIKO ITO	
Die Vervollkommnung der Individualität Erziehungsideal und Reformabsichten in Japan	225

Öffentliche Bildung und Demokratie

PATRICIA WHITE	
Gratitude, Citizenship, and Education	241
PHILIPP GONON	
Berufliche Bildung und Gesellschaft in ökonomischer und pädagogischer Theoriebildung	251

Anforderungen an eine demokratische Bildungsorganisation

„Sodann kann es nichts schaden, wenn gerade jetzt, wo sich mehr und mehr das nackte Utilitätsprinzip in den Vordergrund drängt, darauf aufmerksam gemacht wird, dass die besten und einsichtigsten Patrioten in einer richtigen Lösung der Unterrichtsfrage ein hohes Ideal erblickten, zu dessen Verwirklichung sie ihre ganze Kraft einsetzten.“

(GEISER 1890, S. IV).

Zusammenfassung

Was macht eine demokratische Schule zur demokratischen Schule? Am Beispiel des schweizerischen Bildungssystems wird die Frage nicht unter der Perspektive der Erziehung zur Demokratie beantwortet, sondern unter der Perspektive einer demokratischen Organisation des Bildungssystems. Dabei werden drei Grundanforderungen an eine demokratische Bildungsorganisation formuliert: Bildung für alle im Sinne der Rechtsgleichheit setzt heute eine Ausbildung für alle auf der Sekundarstufe II voraus. Selektion aufgrund von schulischen Leistungen ist immer noch demokratischer als die Selektion aufgrund anderer Kriterien – aber auch demokratischer als keine Selektion im Bildungssystem. Letztlich gehört zu einer demokratischen Bildungsorganisation unabdingbar, daß die Instanzen, denen Kompetenzen delegiert werden, auch demokratisch legitimiert und demokratisch kontrolliert sind. Das gilt nicht zuletzt für neue Handlungsinstanzen wie Schulleitungen oder die seit einiger Zeit immer wieder geforderte autonome Schule.

„Es ist die Aufgabe eines jeden Freundes der Volksbildung, unsere republikanischen Institutionen, unsere Verfassung und staatlichen Einrichtungen unserer Jugend und unserem Volke bekannt zu machen“ (GRUNHOLZER, zit. nach ERZINGER 1883, S. III). So führte HEINRICH GRUNHOLZER, einer der bekanntesten Vertreter der demokratischen Volksbildung in der Schweiz des 19. Jahrhunderts, in ein Staatskundelehrmittel von HEINRICH ERZINGER ein, das den bezeichnenden Titel „Schweizer Katechismus“ trägt. Die Funktion des „Schweizer Katechismus“ war, die jungen Staatsbürger (damals nur die männlichen) in die republikanischen Institutionen einzuführen. Daß die Schule selber im 19. Jahrhundert von den liberalen Staatsgründern als „republikanische Institution“ konzipiert worden ist, scheint angesichts der heutigen Diskussionen um Privatisierung, Autonomisierung und Ökonomisierung der Schule vergessen zu sein. Obwohl der politische Unterricht heute zum Standard schulischer Programme gehört, wird insbesondere in den Diskussionen um New Public Management und Schule deutlich, daß das Wissen um die demokratische Konzeption und Legitimation der Schule nicht mehr ohne weiteres vorausgesetzt werden kann.

Was also macht eine demokratische Institution zur demokratischen Institution, was eine demokratische Schule zur demokratischen Schule? In einer Kombination von historischem Rückgriff auf die republikanischen Grundlagen der schweizerischen Staatsschule und Reflexion über die aktuellen Veränderungen der Schule soll dieser Frage nachgegangen werden. Mein Thema ist also weder die Erziehung zur Demokratie, sei es im Sinne von Wissen über die und Kenntnis der demokratischen Institutionen oder im Sinne der Vermittlung demokratischer Tugenden¹, noch ist es die Frage nach dem Einbezug von Schülerinnen und

Schülern im Sinne einer Organisation von Unterricht als kleine politische Gemeinschaft². Im Zentrum meines Interesses steht die *institutionelle Verfaßtheit* der Schule, wobei ich mich bewußt von der Modeerscheinung der Organisations- und Schulentwicklung abgrenze und staats- und verwaltungsrechtliche Überlegungen in den Vordergrund stelle. Im folgenden wird die These vertreten, daß eine demokratische Bildungsorganisation wesentlich durch zwei Bedingungen gekennzeichnet ist: durch einen Zugang zur Bildung für alle im Sinne der Rechtsgleichheit und durch eine demokratische Organisation der Schule im Sinne von demokratischer Legitimation, demokratischer Steuerung und demokratischer Kontrolle der Schule.

1. Zugang zur Bildung für alle

Mit den revolutionsartigen Umbrüchen zu Beginn der 1830er Jahre wurden in vielen Kantonen des schweizerischen Mittellandgürtels liberale Verfassungen eingesetzt, welche das Volk als Souverän bezeichneten, ein Parlament als dessen Stellvertreter vorsahen, Rechtsgleichheit einführten und die Vorrechte von Stand und Geburt abschafften.³ Wörtlich formulierte etwa die Verfassung für die Republik Bern vom 6. Juli 1831: „§ 7. Alle Staatsbürger der Republik sind gleich vor dem Gesetz. ... § 9. Der Staat anerkennt keine Vorrechte des Orts, der Geburt, der Personen und der Familien. Kein Staatsbürger soll sich im Gebiete der Republik eines fremden Adelstitels bedienen“ (Verfassung Bern 1831).

Diese Entwicklung wurde mit der Gründung des schweizerischen Bundesstaates 1848 für das Gebiet der gesamten Schweiz – nicht ohne Probleme – nachvollzogen. „Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich. Es gibt in der Schweiz keine Unterthanenverhältnisse, keine Vorrechte des Orts, der Geburt, der Familie oder Personen“ (Bundesverfassung 1848, Art. 4). So steht der Text heute noch in der schweizerischen Bundesverfassung. Die seither verfassungsmäßig verankerte Rechtsgleichheit aller Bürger⁴ (die Frauen blieben von den bürgerlichen Rechten ausgeschlossen) wurde insbesondere auch mit der Etablierung des modernen Bildungssystems durchzusetzen versucht. Denn republikanische Verfassungen, so der breit abgestützte Konsens, „verlangen nothwendig ein Volk, welches denjenigen Grad von Ausbildung zur Vernünftigkeit besitzt, wodurch die Freiheit und Humanität des Staates gewährleistet sind; also in geistiger Hinsicht ein gebildetes freies und *selbständiges Urtheil*, und in sittlicher Hinsicht so viel Selbstverläugnung, daß es im Stande ist, das Privatinteresse dem allgemeinen

1 Einen Überblick über die Entwicklung der Konzepte des staatsbürgerlichen Unterrichts geben MOSER/KOST/HOLDENER 1978 und für das 19. Jahrhundert jetzt CRIBLEZ/HOFSTETTER 1998.

2 Diese Thema ist in der Schweiz seit der Reformpädagogik immer wieder unter verschiedenen Titeln diskutiert worden. Den reformpädagogischen Ausgangspunkt bilden BURKHARDT 1911 und HEPP 1914.

3 Zu den liberalen Umbrüchen der 1830er Jahre und deren Zusammenhang mit der Begründung des modernen Schulsystems in der Schweiz vgl. CRIBLEZ 1992; einen Überblick über die Entwicklung der Volksschule in den Kantonen der Schweiz im 19. Jahrhundert geben CRIBLEZ et al. 1998.

4 Seit 7. Februar 1971 sind die Bürgerinnen in der Schweiz stimm- und wahlberechtigt, seit 14. Juni 1983 ist die Gleichberechtigung in der Bundesverfassung festgeschrieben (Art. 4^{bis}).

Wohl unterzuordnen“ (SNELL ³1834, S. 48/49; Hervorh. im Orig.). Der Grundsatz der Rechtsgleichheit sei nicht nur die Grundlage der „neuen Ordnung der Dinge“, sondern habe auch zu einer Totalreform der Volksbildung geführt, die auf der Grundlage von Vernunft und Freiheit beruhe. „Der oberste Zweck aller öffentlichen Erziehung ist demnach: alle werdenden Bürger der allgemeinen gleichen Menschenbestimmung entgegen zu führen – oder mit andern Worten: sie alle zur Würde freier Vernunftwesen auszubilden“ (SNELL 1840, S. 11–12).

Da die Vorrechte abgeschafft waren und der Bildung ein hoher Stellenwert auch im Hinblick auf die Wahrnehmung der individuellen Freiheitsrechte zugeordnet wurde, sollte der Zugang zur Bildung allen in gleicher Weise möglich sein. Zwar war die Schulpflicht meist schon in den Landschulordnungen des 17. und 18. Jahrhunderts verankert, aber nun wurden Instrumente zu deren Durchsetzung etabliert und das Schulsystem ausgebaut. Denn um die Bildung aller zu gewährleisten und die Zugänge auch zu mittleren und höheren Schulen zu öffnen, mußten diese Schulen flächendeckend erst gegründet werden. Allerdings blieb das Gymnasium in Realität vorläufig ein städtisches Vorrecht,⁵ aber die Bemühungen um die Abschaffung der ständischen, städtischen und besitzmäßigen Vorrechte zeigt sich daran, daß etwa die Universität Bern in der Mitte des 19. Jahrhunderts nach Abschluß einer Sekundarschule besucht werden konnte (vgl. HAAG 1914, S. 18 ff./373 ff.). Dies wurde ermöglicht, weil auf dem Land (noch) keine Gymnasien existierten.

Aber: Auch wenn der Bildungsausbau und die Idee der Chancengleichheit im Sinne der Rechtsgleichheit zum Kernprogramm der liberalen und radikalen Staatsträger des 19. Jahrhunderts gehörten, so war nie deren Meinung, daß jedermann die Universität besuchen solle. Denn ebenso gehörte zum politischen Programm, daß Stellung und Position in der Gesellschaft nicht mehr durch Stand und Geburt, sondern durch Leistung zugeteilt werden sollen. Wenn dies aber auch für die Schule gilt, wenn also die Bildungschancen (und dadurch die Lebenschancen) nicht mehr durch Stand und Geburt zugeordnet werden, sondern durch Leistung, gleichzeitig Bildung aber allen zukommen soll (aus naturrechtlichen und aus staatspolitischen Gründen), ergibt sich daraus ein doppeltes Regelungsproblem, das bis heute immer wieder für intensive bildungspolitische Diskussionen gesorgt hat: Erstens muß, weil Bildung allen zukommt, ein „Bildungssockelniveau“ für alle festgelegt werden, zweitens müssen Verfahrensweisen für die Zugänge zu höheren Bildungsinstitutionen, die nicht von allen, sondern in Abhängigkeit von der erbrachten Leistungen besucht werden können sollen, etabliert werden.

Das moderne Bildungssystem ersetzt also die Vorrechte von Geburt und Stand durch Vorrechte aufgrund von Leistung⁶. Geht man davon aus, daß die

5 Nicht alle Kantone führten die Bildungsreform so konsequent durch wie etwa der junge Kanton Aargau (vgl. JENZER 1997, S. 39 ff.). Der Kanton Bern schaffte erst 1880 die sog. Elementarschule ab; die Elementarschule war die schulinterne Primarschule des Gymnasiums in Bern, was einem städtischen Vorrecht gleichkam, denn ohne Besuch der Elementarschule konnte aufgrund der Lehrpläne das Gymnasium kaum besucht werden (ausführlich: CRIBLEZ 1997, S. 106 ff.). Ähnlich verliefen auch die Entwicklung in Genf (vgl. HOFSTETTER 1994, S. 252 ff.).

6 Dies ist sicher eine idealtypische Charakterisierung. In der gesellschaftlichen Praxis hat sich eine Mischform durchgesetzt. Die Charakterisierung stimmt jedoch in der Tendenz und für die Programmatik.

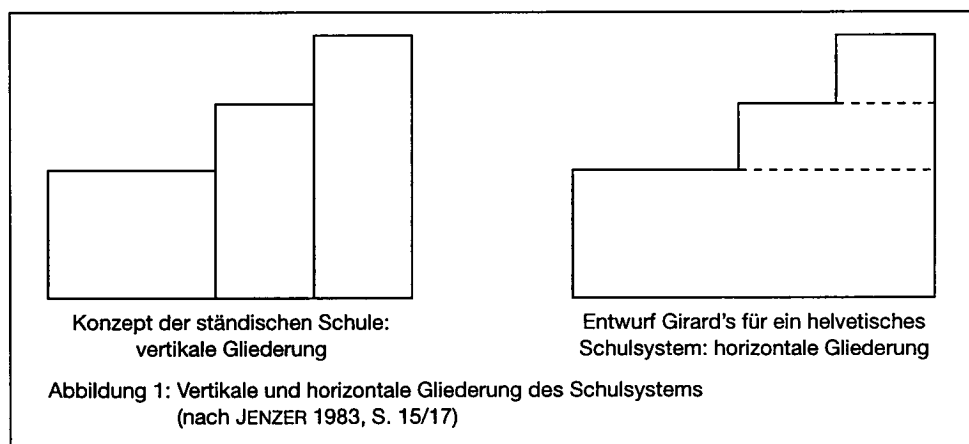
Verfassungen zwar Rechtsgleichheit garantieren, jedoch nicht Gleichheit der Individuen, daß wir nicht in einer klassenlosen Gesellschaft leben und daß sich Leistungsmöglichkeiten und Leistungsgrenzen individuell unterscheiden, ergeben sich zwei Fragen: Wieviel Bildung kommt allen zu, unabhängig von ihren Leistungsmöglichkeiten und Leistungsgrenzen (a)? Und: Wie wird der Zugang zu höheren Bildungsinstitutionen demokratisch geregelt (b)?

a) Wieviel Bildung für alle? Mit der allmählichen Durchsetzung der neunjährigen Volksschulzeit in der Schweiz, die erst in der Hochkonjunktur der Nachkriegszeit abgeschlossen wurde, könnte der rund 150 Jahre dauernde Kampf um ein allen zukommendes Bildungssockelniveau als abgeschlossen bezeichnet werden. Allerdings stellen sich die Probleme heute neu: Wollen Jugendliche eine reale Beschäftigungschance auf dem Arbeitsmarkt haben, ist für sie eine Ausbildung auf der Sekundarstufe II quasi obligatorisch. Obwohl in der Schweiz fast 90% der Jugendlichen über einen Abschluß auf der Sekundarstufe II verfügen (Bundesamt für Statistik 1993, S. 94/95,), macht der kleine Prozentsatz an Jugendlichen ohne nachobligatorische Ausbildung auf das Problem aufmerksam: Wer unterhalb des implizit geforderten Bildungssockelniveaus bleibt, gehört auf dem Arbeitsmarkt zu den Verlierern. Eine Ausbildung auf der Sekundarstufe II ist also nicht de jure, aber de facto „obligatorisch“. Ein demokratischer Staat ist auf ein bestimmtes Ausmaß des sozialen Ausgleichs angewiesen und es gehört m. E. deshalb zur Aufgabe des Staates, nicht nur für Absolventinnen und Absolventen von Berufs- und Mittelschulen, sondern auch für das – wenn auch kleine – Segment eines Schülerjahrganges von Jugendlichen zu sorgen, welche die obligatorische Schule ohne weitere Ausbildung verlassen. Dies ist – nebenbei vermerkt – nicht nur eine bildungspolitische, sondern auch eine sozialpolitische Aufgabe. Arbeitsrechtliche Maßnahmen für Jugendliche, die nach der obligatorischen Schulzeit ohne Beschäftigung sind, sollten deshalb durch Bildungsangebote ersetzt werden. Bildung für alle in diesem Sinne hieße, niederschwellige Ausbildungsangebote auf der Sekundarstufe II zu schaffen. In der Schweiz fehlen entsprechende Überlegungen und Reformprojekte bislang fast vollständig.

b) Zugang zu höheren Bildungsinstitutionen: Geht man von der Prämisse aus, daß auch die modernen Gesellschaften nach 1968 sozial stratifizierte Gesellschaften sind⁷, daß Bildung zumindest einen Teil der Lebenschancen verteilt und daß die Verfassungen Rechtsgleichheit garantieren, stellt sich die Frage, wie neben dem Erreichen eines Bildungssockelniveaus die weitere Ausbildung nur eines Teils der Jugendlichen und vor allem die staatliche Finanzierung dieser Ausbildung demokratisch legitimiert werden kann. Das moderne Bildungssystem hat für die schwierige Aufgabe, unter Bedingungen der Rechtsgleichheit auf unterschiedliche Berufe und soziale Positionen vorzubereiten, die Mechanismen

7 Wie stark die schweizerische Gesellschaft sozial stratifiziert ist und wie wenig die Bildungsexpansion der siebziger und achtziger Jahre zur besseren Vertretung der unteren Sozialschichten in höheren Ausbildungen beigetragen hat, wird an den Resultaten eines kürzlich abgeschlossenen Forschungsprojektes zur Ungleichheit in der Schweiz deutlich (LEVY et al. 1997, insbesondere S. 175 ff.).

Selektion und Berechtigung eingeführt. Damit wurde u. a. auf die Unmöglichkeit reagiert, mit derselben Ausbildung (Dauer, Anspruchsniveau) auf unterschiedliche Berufe vorzubereiten oder überhaupt allen dieselbe Ausbildung (im Maximalfall also ein Universitätsabschluß) zukommen zu lassen. Das traditionelle ständische Modell (vgl. Abbildung 1) einer vollständig vertikalen Gliederung, das für unterschiedliche Berufe unterschiedliche Schultypen von der Einschulung an vorsah,⁸ sollte mit dem Anspruch auf Demokratisierung allmählich in ein horizontal gegliedertes Schulsystem umgewandelt werden (vgl. Abbildung 1). Die Vorstellungen, wie sie etwa GREGOIR GIRARD von CONDORCET übernommen hatte, führten zu einer Neustrukturierung der Schule, die erst mit dem Problem von Selektion und Berechtigung *zwischen* den Schulstufen konfrontiert war. Mit andern Worten: Das Selektionsproblem, das im ständischen Schulsystem der Schule vorgelagert war, wurde in die Schule hineinverlagert. Das moderne Schulsystem, wie es in der Schweiz seit 1830 überall etabliert wurde, sieht eine Selektion von Schulstufe zu Schulstufe vor. Zunächst galt jedoch: Wer die Selektion nicht schaffte, verließ die Schule und wechselte vom Bildungs- ins Wirtschaftssystem. Erst mit der allmählichen Verlängerung der Schulpflicht wurden unterschiedliche Schultypen zunächst auf der Sekundarstufe I, dann auf der Sekundarstufe II geschaffen, die wiederum die Notwendigkeit auf Selektion erhöhten.



Das Schulsystem ist inzwischen sehr viel komplizierter geworden und ist in vielfältigen Kombinationen horizontal *und* vertikal strukturiert, weil sich einerseits mit der Verlängerung der Schulpflicht schon auf der Sekundarstufe I neben den Sekundar- bzw. Bezirksschulen Realschulen etabliert haben. Andererseits wurde die Berufsbildung verschult, so daß sich neben dem Gymnasium weitere Bildungstypen auch auf der Sekundarstufe II finden, die Berufsschulen und die Diplommittelschulen (DMS). Schließlich ist auch im Tertiärbereich der Universität von vielen andern Institutionen, insbesondere neuerdings von den Fach-

8 Die ständische Schule kam ohne eigentliche Selektionshürden aus, sieht man davon ab, daß der Eintritt in die Schule als Selektion mit „Klassencharakter“ bezeichnet werden kann.

hochschulen, Konkurrenz erwachsen. All dies hat die „Mechanik“ von Selektion und Berechtigung um einiges kompliziert.

Die Tendenzen im Selektionsbereich gehen in letzter Zeit in der Schweiz in vier Richtungen: Erstens werden Selektionshürden abgebaut, indem entweder kooperative bzw. integrierte Schulmodelle auf der Sekundarstufe I eingeführt werden, oder die Quoten von weiterführenden Schulen bzw. von Schultypen mit erweiterten Ansprüchen erhöht werden. Dies führt – als Nebenprodukt – zu sog. Restschulphänomenen in den Schultypen mit Grundansprüchen. Zweitens werden die Selektionsinstanzen anders gewichtet, in der Tendenz ist eine doppelte Verlagerung von der aufnehmenden zur abgebenden Schule und von der Lehrerschaft zu den Eltern festzustellen. Drittens erfolgt die Selektion – v. a. diejenige in die Sekundarstufe I – zum Teil nicht mehr aufgrund des Insgesamts der Schulnoten, sondern fächerspezifisch, was Kooperationsformen auf der Sekundarstufe I voraussetzt. Letztlich ist eine doppelte Verschiebung von den Fächern Mathematik, Deutsch und Französisch hin zum Insgesamt der Fächer und von der Selektion aufgrund der Schulleistungen zum Einbezug der sog. Sozial- und Selbstkompetenz zu verzeichnen.

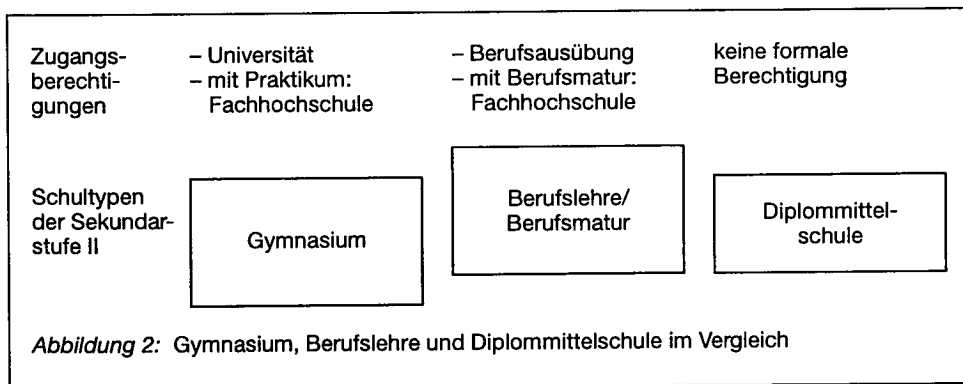
Diese Entwicklungen scheinen auf dem Hintergrund der dargestellten historischen Entwicklung und im Hinblick auf ein demokratisches Bildungssystem in doppelter Hinsicht problematisch zu sein: Einerseits geht der Einbezug von Sozial- und Selbstkompetenz als selektionswirksame Bereiche hinter die moderne Konzeption der Selektion aufgrund der Schulleistung zurück. Während die Selektion nach Geburt und Stand wenigstens auf der Grundlage definierter Kriterien funktionierte, auch wenn diese Kriterien aus demokratischen Gründen abzulehnen sind, ist die Selektion nach Selbst- und Sozialkompetenz weitgehend der Beliebigkeit der Lehrpersonen anheimgestellt.

Andererseits schleichen sich die Schule und die Lehrprofession mit der allmählichen Reduktion der Selektivität der Schule aus der Verantwortung für die Zuweisung von gesellschaftlichen Chancen durch Bildung davon. Aber dadurch entsteht nicht – wie man das am Ende der sechziger Jahre vielleicht noch glaubte – eine Enthierarchisierung der gesellschaftlich implizit bewerteten Berufe – und schon gar nicht eine klassenlose Gesellschaft. Im Gegenteil: Die Selektion wird von andern Institutionen übernommen, und es ist zu vermuten, daß diese Institutionen die Selektion weniger professionell, weniger seriös und ohne Berücksichtigung des persönlichen Umfeldes der Schülerinnen und Schüler vornehmen. Die Frage ist also nicht, ob durch Selektion gesellschaftliche Positionen zugewiesen werden oder nicht – dies geschieht so oder so. Unter demokratischen Gesichtspunkten lautet die Frage: Wer selektioniert mit welcher Legitimation? Die Lehrerschaft ist qua Ausbildung am besten qualifiziert, diese Funktion zu übernehmen – eine Funktion, mit der viel Sozialprestige der Lehrerschaft verbunden ist bzw. war, und die gleichzeitig einen wesentlichen Teil des gesellschaftlichen Einflusses der Lehrerschaft ausmachte. Sie nicht wahrzunehmen schadet einerseits der Profession, andererseits der Institution. Mit andern Worten: Daß Selektionsentscheide scheitern, falsch sein können, ist quasi das Risiko des Geschäfts, das es zu minimieren gilt. Wegen des Risikos aber das Geschäft einzustellen, scheint nicht sehr sinnvoll. Neuere Studien (LEVY et al. 1997, LAMPRECHT/STAMM 1996 und 1997) zeigen, daß eine Öffnung des Bildungssystems, also eine Reduktion der Selektivität des Systems, nicht die Chancen der

unteren Sozialschichten erhöht, sondern daß einfach der Zugang zur höheren Bildung für alle Sozialschichten einfacher wird. Die unteren sozialen Schichten haben von der Öffnung des Bildungssystems in den sechziger und siebziger Jahren nicht mehr profitiert als etwa die Mittelschicht. Geringere Selektivität macht das Bildungssystem also nicht gerechter⁹.

Neben der Selektion muß das System der *Berechtigungen* als zweiter Mechanismus gelten, der die Bildungsbiographien wesentlich mitbestimmt. Berechtigungen können Selektion ersetzen bzw. die Funktion von Selektion übernehmen. Die Selektion erfolgt dann nicht durch die aufnehmende Institution, sondern durch die abgebende Institution über die erteilte Berechtigung. Klassisches Beispiel für diesen Mechanismus ist in der Schweiz die Matur. Sie berechtigt seit 1880 (FISCHER 1929, VONLANTHEN/LATTMANN/EGGER 1978) zum allgemeinen Hochschulzugang mit quasi ausschließlichem Charakter. Dies bedeutet, daß bis heute – sieht man von wenigen Ausnahmen ab – eigentlich nur die Matur zu einem allgemeinen Hochschulzugang wirklich berechtigt. Zwar gibt es für den Zugang zur Eidg. Technischen Hochschule (ETH) die liberale Lösung der Zugangsprüfung. Aber dies ist in der Bildungslandschaft Schweiz eher eine singuläre Erscheinung.

Berechtigungen kommen im schweizerischen Bildungssystem insbesondere auf der Sekundarstufe II vor. In einem Vergleich der Ausbildungen wird auch deutlich, was die Probleme im Sinne einer demokratischen Regelung von Zugängen für alle sein könnten.



Das schweizerische Bildungssystem kennt auf der Sekundarstufe II v.a. drei Ausbildungstypen: Die Maturitätsschulen oder Gymnasien, die nicht einfach an die Volksschule anschließen, sondern bei einem vierjährigen Lehrplan und zwölf Schuljahren bis zur Matur ins letzte obligatorische Schuljahr eingreifen (Schweiz. Bundesrat/EDK 1995). Sie führen zur allgemeinen Hochschulreife. Mit der Etablierung der Fachhochschulen (Bundesgesetz über die Fachhochschulen 1995) wird eine Zugangsberechtigung auch zu diesem neuen Hoch-

9 Allerdings haben von der Bildungsexpansion die Frauen profitiert und eine Erhöhung der Maturquote war durchaus funktional im Hinblick auf den gesteigerten Qualifikationsbedarf in Wirtschaft und Gesellschaft.

schultyp geschaffen, allerdings mit der zusätzlichen Auflage, im entsprechenden Berufsfeld ein einjähriges Praktikum zu absolvieren. Die Berufsschulen führen mit der Lehrabschlußprüfung zur Berechtigung, den erlernten Beruf auszuüben. Die neu geschaffene Berufsmaturität führt in Zukunft auch in die Fachhochschulen, nicht jedoch in die Universitäten. Dagegen vermittelt das Diplom einer Diplommittelschule (DMS), sei sie nun zwei- oder dreijährig, keine formale Berechtigung, obwohl die DMS für bestimmte Ausbildungen (v.a. Lehrberufe und Berufe im paramedizinischen Bereich) als notwendige Zugangsbedingung definiert wird. Daß diese Institution, die mit keinen Berechtigungen verbunden ist, fast ausschließlich von Frauen absolviert wird, ist zwar historisch zu erklären, aber gleichzeitig ein Demokratieproblem. Eine demokratische Bildungsorganisation müßte den Anspruch haben, daß parallel geführte Bildungsinstitutionen zu unterschiedlichen Berechtigungen führen. Solange dies nicht der Fall ist, werden Absolventinnen und Absolventen derjenigen Ausbildungen ohne verknüpfte Berechtigung benachteiligt. Der momentane Versuch der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), die DMS mit einer Fachmatur aufzuwerten, ist auf diesem Hintergrund zu verstehen (EDK 1997). Wahrscheinlich gibt es für die Ungleichheit im Berechtigungswesen nur zwei Lösungsmöglichkeiten: Entweder schafft man für Bildungsinstitutionen derselben Schulstufe sich unterscheidende, aber vergleichbare Berechtigungen, so daß die Berechtigungen zwar unterschiedliche Ausbildungswege strukturieren, aber immerhin in ähnlicher Art weitere Ausbildungsmöglichkeiten eröffnen, oder man schafft die Berechtigungen ab und definiert die Zugänge über die Eingangsselektion. Dies allerdings würde die nach wie vor starke Position des Gymnasiums im Bildungssystem bedrohen und die Universitäten zwingen, flächendeckend Eingangsprüfungen einzuführen. Denn die traditionell starke Position des Gymnasiums im Bildungswesen der Schweiz ist u. a. durch zwei Faktoren geprägt: Einerseits definierte das Gymnasium als einzige Institution bisher sowohl die Eingangsselektion wie auch die abgegebene Berechtigung, d.h. die Selektion in die Hochschulen. Andererseits ist es ihm in der Schweiz gelungen (wenn auch mit sichtbaren Erosionserscheinungen), die Selektivität hoch zu halten: Der Anteil der Maturanden und Maturandinnen am Schülerjahrgang betrug im Jahr 1995 lediglich 16,2 Prozent (Bundesamt für Statistik 1997, S. 13). Zudem kann das Gymnasium seine Absolventinnen und Absolventen breit abgeben, d.h. an Hochschulen *und* andere Institutionen (z.B. Bank- und Versicherungsbereich, Pflegebereich). Diese beiden Faktoren bestimmen wesentlich (wenn auch nicht ausschließlich) den hohen Stellenwert des Gymnasiums, auch heute noch, und auch wenn Erosionserscheinungen sichtbar werden.

Selektion und Berechtigung aufgrund von Leistung, so die zusammenfassende These, ist die notwendige Ergänzung im Bildungssystem zur Forderung nach Bildung für alle. Nur *beide Prinzipien zusammen* ermöglichen die Einlösung der Chancengleichheit im Sinne der Rechtsgleichheit¹⁰ *und* die Berücksichtigung der individuellen Unterschiede im System ohne falsche Nivellierung. Nur beide

10 Das vor allem in den sechziger und siebziger Jahren immer wieder bemühte Schlagwort der Chancengleichheit wurde in den bildungspolitischen Diskussionen in der Regel naiv verwendet. Die m. E. beste Darstellung des Problems stammt von HEID (HEID 1988).

Prinzipien zusammen erlauben es, ein Bildungssockelniveau für alle flächendeckend zu realisieren und gleichzeitig die Begabten zu fördern. Und nur beide zusammen garantieren eine faire Zuweisung von Bildungschancen, die auf einigermassen objektivierbaren Kriterien beruht.

2. Demokratische Bildungspolitik und öffentliche Kontrolle

Leider liegen in der Schweiz, von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen (z.B. LÜSCHER 1997), bislang kaum sog. „Policy-Analysen“ für den Bildungsbereich vor. Insbesondere für die Regelungs- und Steuerungsprobleme fehlen Analysen bislang fast vollständig.¹¹ Im folgenden wird trotzdem versucht, die demokratischen Regelungs- und Ordnungsprinzipien von ihrer *staatsrechtlichen Anlage* her darzustellen.

Dabei kann davon ausgegangen werden, daß in einem demokratischen Staatswesen die Mechanismen von Kompetenzdelegation, des Handelns im Rahmen der erteilten Kompetenzen sowie der Kontrolle dieses Handelns in einem labilen Gleichgewicht zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Parlament, Regierung und Verwaltung gehalten werden¹². Gleichzeitig wird damit deutlich, daß Demokratie natürlich nicht einfach heißen kann, daß keine Macht ausgeübt wird, sondern daß die Machtausübung bestimmten demokratischen Regelungsprinzipien folgt und demokratische Kontrollmechanismen existieren. Deshalb sind zumindest drei Grundprinzipien für ein demokratisches System zentral: Erstens muß diese Machtausübung demokratisch legitimiert sein. Zweitens muß die Macht beschränkt werden, indem sie geteilt wird (Prinzip der Gewaltenteilung). Drittens muß die Macht mit unterschiedlichen Mechanismen kontrolliert werden können.

Die folgende Tabelle 1 versucht, die Zusammenhänge von demokratischer Legitimation, demokratischer Steuerung und demokratischer Kontrolle visuell zu verdeutlichen. Sie zeigt ganz allgemein, wie systematisch die Delegation von

11 Systematische Analysen der Schulaufsicht, also von Schulinspektion und Schulkommissionen bzw. Schulpflegen existieren in der Schweiz bislang nicht. Immer wieder wurden jedoch vergleichende Systembeschreibungen vorgelegt (z.B. JACCARD 1925, ESSEIVA 1958, ISENEGGER et al. 1974, CARATTI 1981, WEIBEL 1992, STAMM 1993). Auch liegen einzelne Beiträge vor, welche die Schulaufsicht oder die Organisation der Bildungsbehörden einzelner Kantone analysieren (vgl. etwa HUNZIKER 1948, HÖHN 1958, STEINBRÜCK 1968, OLIBET 1981, PLOTKE 1981, GLOOR 1983, ZIEGLER 1993). Umfassende Analysen zu Funktion und Rolle von Bildungsadministrationen, Schulaufsichtsbehörden, Erziehungsräten und kantonalen Parlamenten hinsichtlich ihres Beitrages zur Steuerung des Bildungssystems fehlen bislang vollständig. Allgemeine Überblicke geben nach wie vor die beiden – leider in vielen Bereichen veralteten – Übersichten von KLOSS und PLOTKE (KLOSS 1964, PLOTKE 1979, S. 229 ff.).

12 Auf die Darstellung der Funktion der Erziehungsräte wird hier verzichtet, weil den Erziehungsräten in den Kantonen, in denen sie existieren, heute sehr unterschiedliche Funktionen zugeordnet sind. Die Spannweite liegt zwischen beratender und rechtsetzender Kompetenz. Die ursprüngliche Idee der Erziehungsräte, wie sie PHILIPP ALBERT STAPFER in enger Anlehnung an die Ideen CONDORCETS formuliert hatte (vgl. OSTERWALDER 1993, HOFER in diesem Band), zielte in Richtung einer unabhängigen Gewalt neben den drei Gewalten (STAPFER 1799). Eine Art Edukative sollte die öffentliche Kontrolle der Bildungsinstitutionen gegenüber Legislative, Exekutive und Judikative gewährleisten.

Tabelle 1: Demokratische Legitimation, Steuerungsmöglichkeiten und demokratische Kontrolle im schweizerischen Bildungssystem			
Instanz	demokratische Legitimation durch	Steuerungsmöglichkeiten	Kontrolle durch
Stimmbürgerinnen und -bürger (Pol. Öffentlichkeit)		Politische Rechte (Volkswahl von Parlament und Regierung, Referendum, Initiative, teilweise Volksmotion/Volksvorschlag)	
Parlament	Volkswahl	Gesetze, Dekrete, Beschlüsse, parlamentarische Vorstöße, Budget	Volkswahl Referendum
Regierung	Volkswahl	Regierungsratsbeschlüsse, Verordnungen, Reglemente, Lehrpläne Pädagogische Aufsicht der Schulen	Volkswahl Parlament (Verwaltungs-/ Rechenschaftsbericht) z.T. Vetorecht des Parlamentes
Verwaltung	Volkswahl der Regierung (-> abgeleitete Legitimation)	Verfügungen Verwaltungshandeln (abgeleitet)	Parlament Departementsvorstand
Schulinspektorinnen/-inspektoren	Volkswahl der Regierung (-> abgeleitete Legitimation)	Pädagogische Aufsicht der Schulen (abgeleitet)	Amtsvorstand Departementsvorstand
Schulkommission/-pflege	Volkswahl	Wahlkommission der Lehrerschaft organisatorische und administrative Aufsicht	Volkswahl Gemeindeparlament Exekutive auf Ebene Gemeinde
Lehrerschaft	Volkswahl der Wahlbehörde (-> abgeleitete Legitimation) ¹³	Unterricht Selektion und Berechtigung	Schulkommission/-pflege Schulinspektorat
Schulhaus	???	(Corporate Identity) ???	Schulkommission/-pflege Schulinspektorat
Schulleitung	???	(Lohnwirksame Qualifikation) ???	Schulkommission/-pflege Schulinspektorat

Kompetenzen im Bildungssystem bislang durch demokratische Mechanismen kontrolliert wurde.

Im folgenden wird die Tabelle 1 in einigen Aspekten kommentiert. Es geht dabei nicht darum, ein demokratisches Bildungssystem mit öffentlicher Legitimation und öffentlicher Kontrolle vollständig zu beschreiben, sondern darum, auf einige Stärken der traditionellen Bildungsorganisation und einige zentrale Probleme der momentanen bildungspolitischen Reformdiskussion aufmerksam zu machen. Die theoretische Begründung eines solchen Modells geht letztlich auf CONDORCET zurück (vgl. den Text von URSULA HOFER in diesem Band). Das Modell wurde in der Schweiz in der Helvetik im Projekt für die öffentlichen

13 In einigen Gemeinden der Schweiz werden Lehrkräfte nach wie vor durch die Gemeindeversammlung, also durch das Volk gewählt. Dies trifft in der Regel jedoch nur für kleinere Gemeinden zu und bleibt die Ausnahme.

Schulen übernommen und in den 1830er Jahren in den liberalen Kantonen realisiert.

Das Modell ist in den meisten Kantonen der Schweiz realisiert, wenn im Detail auch in unterschiedlicher Art und Weise. Die kantonalen Spezifitäten werden im folgenden vernachlässigt, das Modell wird quasi idealtypisch dargestellt.

Zudem gilt das dargestellte Modell vor allem für die Schulen der Primarstufe und der Sekundarstufe I, also für die Schulen im Pflichtschulbereich. Diese Schulen sind in der Regel Gemeinde- oder Kreisschulen, die Wahl- und Aufsichtsbehörden (Schulkommissionen bzw. Schulpflegen)¹⁴ sind lokal oder regional organisiert; dies, obwohl die Schulgesetzgebung kantonaler Kompetenz obliegt. Schulen der Sekundarstufe II (Gymnasien, Berufsschulen, Diplommittelschulen) sind dagegen kantonale Schulen, Wahl- und Aufsichtsbehörden sind entsprechend kantonale Behörden.

Auf eine Prämisse, die dem Modell zugrunde liegt, ist hinzuweisen: Öffentlichkeit wird im Sinne einer politischen Öffentlichkeit interpretiert. Der Einfachheit halber wird sie mit dem Insgesamt der stimm- und wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger gleichgesetzt. Dies hat seine Probleme, etwa darin, daß die nicht stimm- und wahlberechtigte Bevölkerung ausgeschlossen ist, aber auch den Vorteil, daß Öffentlichkeit nicht einfach diffus bleibt.

Die Tabelle ist wie folgt organisiert: Auf der einen Achse finden sich die (bildungs-)politischen Instanzen abgebildet. Die Achse ist jedoch zweigeteilt: Im unteren Teil sind das einzelne Schulhaus als pädagogische Einheit sowie die Schulleitung, über deren Einführung heute in den meisten Kantonen der Schweiz diskutiert wird, dargestellt. Auf der andern Achse finden sich die Dimensionen „demokratische Legitimation“, Steuerungs-/Machtmittel der jeweiligen Instanz sowie die institutionalisierten Formen der Machtkontrolle. Was läßt sich aus dieser Tabelle herauslesen? Der folgende Kommentar beschränkt sich auf einige wesentliche Aspekte:

Zentraler Aspekt ist die Legitimation der einzelnen Instanzen und deren Kompetenzen bzw. Entscheidungsbefugnisse im System. Grundsätzlich kann zwischen direkter Legitimation durch Volkswahl und abgeleiteter Legitimation unterschieden werden. Der Grad der Öffentlichkeit des Systems ist wesentlich davon abhängig, in welchem Verhältnis direkte und abgeleitete Legitimation zueinander stehen und welche Kompetenzbereiche direkt, welche nur indirekt demokratisch legitimiert sind. Instanzen mit wichtiger bildungspolitischer Steuerungs- oder Kontrollfunktion werden in der Regel durch Volkswahl legitimiert. Neben Parlament und Regierung sind in den kantonalen Schulsystemen auch die Schulkommissionen direkt-demokratisch legitimiert. Sie werden aber – anders als Parlament und Regierung – nicht auf Ebene des Kantons, sondern auf der Ebene der Kommunen gewählt und bilden mit den von den kantonalen Verwaltungen eingesetzten Schulinspektoraten die Schulaufsicht. Die Schulen der obligatorischen Schulzeit werden also in der Schweiz in der Regel von Kantonen und Kommunen *gemeinsam* finanziell getragen und kontrolliert. Die Volkswahl der Laienbehörde Schulkommission hat denn eine wesentliche

14 Die beiden Begriffe Schulkommission und Schulpflege werden – je nach Kanton – synonym für die Institution der lokalen oder regionalen Schulaufsicht verwendet. Im folgenden wird nur der Begriff der Schulkommission verwendet.

Funktion für die Legitimation der Schule vor Ort. Deutlich wird auch, daß die Legitimation von (Bildungs-)Verwaltung und Lehrerschaft nur abgeleitet ist. PHILIPPE MASTRONARDI (1995) hat kürzlich im Rahmen der Diskussion um neue Modelle der Verwaltungsführung (New Public Management) darauf hingewiesen, daß dies zwingend das Hierarchieprinzip zur Folge habe und daß deshalb nicht beliebig Entscheidungskompetenzen „nach unten“ delegiert werden können. Dies bedeutet, daß die Verantwortung für die Steuerung des Systems zunächst bei den demokratisch legitimierten Instanzen definiert ist, und daß die Instanzen mit abgeleiteter Legitimation diesen hierarchisch untergeordnet sind. Abgeleitete Legitimation bedingt in der Regel auch eine Rechenschaftspflicht; Lehrerschaft und Verwaltung sind gegenüber ihren vorgesetzten Instanzen rechenschaftspflichtig, gerade weil sie nur über abgeleitete demokratische Legitimation verfügen.

Die drei Fragezeichen unter „Schulhaus“ und „Schulleitung“ verdeutlichen die heute offene Situation: Werden die Diskussionen um Schulentwicklung und Schulautonomie mit dem Tabellenraster interpretiert, sind zwei neue Instanzen im Bildungssystem zu definieren: das Schulhaus als pädagogische Handlungseinheit und die Schulleitung. Deren demokratische Legitimation ist ebenso zu klären (direkte demokratische Legitimation oder abgeleitete Legitimation) wie deren Steuerungsmittel und die Frage, durch welche Instanzen und mit welchen Mitteln sie kontrolliert werden können und sollen. Im Hinblick auf die demokratische Legitimation dürfte sich für die Schulleitungen eine ähnliche Situation ergeben wie für die Lehrerschaft. Die Frage nach der demokratischen Legitimation der Schule als pädagogischer Handlungseinheit dagegen ist komplizierter, weil diese Instanz als Korporation definiert ist. Die Legitimation ist deshalb als kumulative abgeleitete Legitimation zu verstehen. Dies macht jedoch deutlich, daß die sonst üblichen demokratischen Strukturen insbesondere für die Institution des Schulhauses als pädagogischer Handlungseinheit versagen. Dieses Problem verschärft sich, wenn man nach den Steuerungsmöglichkeiten dieser Instanzen fragt.

Die Spalte „Steuerungsmittel“ zeigt, daß die formalen Steuerungsmittel im Sinne von Normsetzungen fast ausschließlich bei den Instanzen angesiedelt sind, die durch Volkswahl legitimiert sind. Die Aufsicht über die Schulen ist in der Regel zweigeteilt, für die eher administrativ-organisatorischen Belange sind die lokalen Aufsichtsbehörden zuständig, für die eher pädagogischen die kantonalen. Daß die Schulinspektorinnen und Schulinspektoren Teil der Verwaltung sind, scheint sich in letzter Zeit jedoch nicht zu bewähren und deren Stellung und Funktion ist im Moment in vielen Kantonen in Diskussion (WEIBEL 1992). Fragt man, über welche Steuerungsmöglichkeiten die Lehrerschaft verfügt, ergibt sich ein klarer Bezug zum ersten Abschnitt des Beitrages: Macht- und Steuerungsmittel der Lehrerschaft sind neben dem Unterricht nach Lehrplan – mit der Möglichkeit von Schwerpunktsetzungen und freier Methodenwahl – Selektion und Berechtigung. Daß beides, die allgemeinverbindliche Definition von Inhalten und die Mechanismen der Selektion, in den letzten zwanzig Jahren zum Gegenstand der Kritik geworden sind, macht wohl einen Teil des Unbehagens der Lehrerschaft im System aus. Der Lehrerschaft werden mit den aufgezeigten Entwicklungen im Bereich von Selektion und Berechtigung Schritt für Schritt Steuerungsmöglichkeiten entzogen. Die Schulentwicklungsdebatte hat es bis-

lang jedoch versäumt, über die Steuerungsmöglichkeiten der neuen Instanzen im System fundiert nachzudenken.

Deshalb zeigen die Fragezeichen in den beiden letzten Zeilen der Tabelle wiederum, daß die Steuerungsmittel der neuen Instanzen zu definieren sind. Denkbar sind Kompetenzverschiebungen aus dem Bereich der Verwaltung, dies ist jedoch von der Art der Legitimation abhängig zu machen. Wunsch der Lehrerschaft wäre wohl die Übernahme von Schulaufsichtsfunktionen. Dies halte ich jedoch aus Gründen einer eindeutigen Unterscheidung von Machtausübung und Machtkontrolle für problematisch. Eine solche Entwicklung würde zu einem berufsständischen System führen, das Öffentlichkeit in wesentlichen Bereichen gerade ausschließt.

Die letzte Spalte zeigt, daß jede Machtausübung auch kontrolliert wird, entweder durch die Wahlbehörde oder durch andere Mechanismen. Die Instanzen mit abgeleiteter Legitimation sind in der Regel durch ihre übergeordneten Instanzen mit direkter demokratischer Legitimation kontrolliert, was wiederum ein hierarchisches System mit Rechenschaftspflicht notwendig macht. Hier wird vor allem auf der Ebene der Lehrerschaft im Zusammenhang mit der Frage der Schulautonomie ein Problem deutlich: Die Lehrerschaft kann sich nicht selbst kontrollieren, aber das Unbehagen gegenüber den Kontrollbehörden ist in letzter Zeit gewachsen. Die Kontrollfunktion der Schulinspektorate jedoch in eine Beratungsfunktion zu verwandeln, wie dies oft gefordert wird (WEIBEL 1992), kann unter Gesichtspunkten einer demokratischen Bildungsorganisation nicht sinnvoll sein. Kompetenzdelegation ist immer mit Kontrolle verbunden, mit Kontrolle, die gleichzeitig die Kompetenzdelegation demokratisch legitimiert.

Das Unbehagen der Lehrerschaft wurde in letzter Zeit immer wieder damit erklärt, daß die „Top-down“-Reformpolitik der siebziger und achtziger Jahre versagt habe. Die Vergrößerung der Schulautonomie wird deshalb mit dem Hinweis moniert, dass eine „Bottom-up“-Politik notwendig sei, daß Schulentwicklung von „unten“ kommen müsse (so etwa ROLFF 1993, Hensel 1995 und viele andere). Abgesehen davon, daß diese Analyse der Bildungspolitik der siebziger und achtziger Jahre mindestens für die Schweiz nicht zutrifft, wird dabei Politik „von unten“ mit demokratischer Politik gleichgesetzt, weil sie – in einem verwaltungsrechtlichen Sinne – bei der „untersten“ Instanz, der Schule beginnt. Demokratietheoretisch könnte man dies auch genau umgekehrt interpretieren. Demokratisch wäre eine Politik dann, wenn sie von der demokratischen Öffentlichkeit ausgeht und „unten“ wäre dann nicht die einzelne Schule, sondern das Insgesamt von stimm- und wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern. Allerdings ist dies eine Sicht der Dinge, die zunächst nur auf das schweizerische politische System anwendbar ist. *Dies macht jedoch zugleich auf ein Problem der Reformdebatten aufmerksam: Sie werden unabhängig von den Kontexten der politischen Systeme geführt.* Diese Sicht hätte auch den Vorteil, daß Schule nicht im Dienste der Beteiligten – Lehrerschaft, Schülerinnen/Schüler und Eltern – definiert würde, sondern im Dienste der Öffentlichkeit.

Interessant scheint unter Gesichtspunkten der neueren Diskussion um New Public Management und Schule, in der eine vermehrte Kompetenzdelegation an die Schulen verlangt wird, daß dieses Postulat sowohl von der Lehrerschaft wie auch von der Verwaltung unterstützt wird, wenn es auch mit unterschiedlichen Hoffnungen verknüpft wird. Beide Instanzen verfügen nur über abgeleitete Le-

gitimation, beide sind deshalb in ein hierarchisches System eingebunden, beide verfügen kaum über formale Steuerungsmittel im Sinne von Normsetzungen und bei beiden ist die Kontrolle relativ groß und direkt. Beide wollen deshalb mehr Autonomie der Schulen, mehr Steuerungsmöglichkeiten und weniger Kontrolle. Während sich die Verwaltung vieler mühsamer Kleinarbeit entledigen möchte, die sie zwingend erledigen muß, bei der sie aber von den Schulen wenig unterstützt, aber oft kritisiert wird, erhofft sich die Lehrerschaft von mehr Autonomie einen Professionalisierungsschub. Während die Verwaltung die Reform jedoch mit Ökonomisierungspostulaten anreichert, will die Lehrerschaft sich die finanziellen Pfründen sichern und nicht dem Lohnverteilungskampf ausgesetzt werden. Professionalisierung wird denn in Kreisen der Lehrerschaft nicht in den ihr zudefinierten Steuerungsmitteln – Unterricht, Selektion und Berechtigung – gesehen, sondern in der Zuweisung weiterer Steuerungsmittel und im Abbau bzw. in der Übernahme von Kontrollmechanismen. Daß diese Entwicklungen das relativ labile Gleichgewicht zwischen demokratischer Legitimation, Machtausübung und Kontrolle in Bewegung bringt, steht außer Zweifel. Daß damit auch der demokratisch öffentliche Charakter des Systems gefährdet ist, muß zumindest befürchtet werden.

Ich bin weit davon entfernt zu meinen, daß dieses System nicht veränderbar sein sollte. Aber dieses labile Gleichgewicht von Machtlegitimation, Machtausübung und Machtkontrolle sollte nicht einfach leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden. Insbesondere ist die öffentliche Finanzierung des Systems von der öffentlichen Kontrolle und der demokratischen Legitimation abhängig. Daß die Schule so demokratisch strukturiert sein kann, wie sie es in der Schweiz heute ist, ist vor allem durch die öffentliche Finanzierung möglich. Solange das Interesse an der Schule ein öffentliches ist und nicht einfach ein Interesse der Betroffenen, ist die Finanzierung im Sinne eines sozialen Ausgleichs von allen zu gewährleisten. Zudem sind öffentliche Kontrolle und öffentlicher Zugang für alle, was wesentliche Kriterien der demokratischen Schule sind, nur unter den Bedingungen der öffentlichen Finanzierung zu legitimieren und aufrecht zu erhalten.

3. Konsequenzen für eine demokratische Organisation des Bildungssystems

Über Demokratie und Bildung ist bislang vor allem unter drei Gesichtspunkten nachgedacht worden: Im 19. Jahrhundert stand zunächst die Forderung nach Schulen für alle, das heißt: nach einem Schulbesuch für alle, im Vordergrund der Diskussion. Mit der allmählichen Durchsetzung der Schulpflicht (CRIBLET/HOFSTETTER/MAGNIN 1998) geriet vor allem die Dauer der Schulbesuchspflicht ins Zentrum des Interesses. Nicht nur der Schulbesuch für alle, sondern der „genügende Primarunterricht“ wurde 1874 in der neuen Bundesverfassung festgeschrieben (CRIBLET 1998). Parallel zu dieser Entwicklung, die sich in einem ersten großen Ausbau des Bildungssystems äußerte, wurde zweitens eine Diskussion über die Funktion der Bildung im Hinblick auf den demokratischen Staat geführt. Nicht nur setzte der demokratische Staat Bildung für alle voraus, weil alle Bürger sich an den politischen Entscheiden beteiligen konnten, sondern zugleich sollte die nationale Erziehung tugendhafte und demokratisch ge-

sinnte Staatsbürger erziehen (CRIBLEZ/HOFSTETTER 1998). Demokratie und Bildung wurden in diesem Sinne als Erziehung zur Demokratie interpretiert, aber mit Tugenderwartungen aufgeladen. Drittens wurde unter einem demokratischen Bildungssystem seit den sechziger Jahren dieses Jahrhunderts ein System verstanden, das die Chancen auf einen höheren Bildungsabschluß für alle Sozialschichten gewährleistet.

Dieses traditionelle Verständnis von Demokratie und Bildung wurde im Kontext der heutigen Entwicklungen im schweizerischen Bildungssystem einerseits und der Diskussionen um die Steuerungsmechanismen im Bildungssystem (Schulautonomie, Schulleitungen usw.) neu zu akzentuieren versucht. Die Forderung nach Demokratie wurde dabei als Forderung an die Organisation des Bildungssystems und nicht als Forderung an die Erziehung der Individuen im System interpretiert.

Bildung für alle heißt heute, unter den gegebenen Voraussetzungen des Bildungssystems und der wirtschaftlichen Situation: Bildung für alle auf der Sekundarstufe II. Da der Qualifikationsbedarf auf dem Arbeitsmarkt ständig steigt, schwinden die Chancen der Jugendlichen ohne Ausbildung auf der Sekundarstufe II, überhaupt eine Beschäftigung zu finden, ständig. Gleichzeitig stellt sich dem Bildungssystem mit der Forderung nach einem Bildungsabschluß für alle auf der Sekundarstufe II das Problem, daß Ausbildungen für schulleistungsschwache und wenig motivierte Jugendliche zu organisieren sind. Dies ist eine Aufgabe, mit der die heutige Struktur der Sekundarstufe II in der Schweiz überfordert ist. Reformen an dieser Stelle sind unabdingbar.

Indem die Selektivität der Schule immer geringer wird, vergibt sich die Schule die Selektionsaufgabe, damit aber auch Macht und gesellschaftlichen Einfluß, die mit dieser Aufgabe verbunden sind. Die Aufgabe wird von Institutionen und Instanzen außerhalb des Bildungssystems übernommen, welche die Selektion nach andern Kriterien, weniger fair und ohne entsprechende Ausbildung für die Schwierigkeiten des „Geschäfts“ durchführen. Ein sozialer Ausgleich, so die These, ist nur möglich, wenn weiterhin die Schule selektioniert und wenn sie vor allem aufgrund von schulischen Leistungen selektioniert. Alle andern Lösungen sind weniger demokratisch als die traditionell im System praktizierte, auch wenn die bisherigen Prozesse, die mit der Selektion verbunden sind, qualitativ verbessert werden können.

Bildungssysteme selektionieren, sie erteilen aber auch Berechtigungen, welche an die Stelle von Selektionsentscheiden treten können. Ein demokratisches System erteilt Berechtigungen, die formal miteinander vergleichbar sind. Die Situation, wie sie sich im schweizerischen Bildungssystem präsentiert, daß zwei Ausbildungen auf der Sekundarstufe II Berechtigungen für weiterführende Ausbildungen abgeben, eine Ausbildung aber zu keinen Berechtigungen führt, ist in diesem Sinne ein Demokratieproblem des Systems.

Zugang für alle, Selektion und Berechtigung haben zwei Ansprüchen zu genügen: Freiheit und Gleichheit. Nur in einer Kombination von beiden, damit auch in einer gegenseitigen Relativierung beider Ansprüche, ist ein demokratisches Bildungssystem realisierbar. Die Forderung nach Gleichheit hat zumindest zwei Aspekte: Sie kann erstens als Forderung nach dem Erreichen eines Bildungssockelniveaus für alle interpretiert werden. Zweitens kann daraus auch eine Forderung nach formaler Gleichwertigkeit von Bildungsabschlüssen im

Hinblick auf deren Berechtigungen abgeleitet werden. Freiheit dagegen bedeutet, um ein Bild HEIDS zu verwenden (HEID 1988), daß nicht alle, die im Rennen gestartet sind, auch gleichzeitig am Ziel ankommen. Sollen Differenzen im Bildungssystem demokratisch legitimiert werden können, dürfen sie lediglich aufgrund von Schulleistungsunterschieden entstehen. Ein demokratisches Bildungssystem in diesem Sinne ist – so paradox dies zunächst erscheint – ein System, das der Selektion aufgrund von Leistung einen hohen Stellenwert beimißt.

Demokratische Legitimation, Kompetenzdelegation, Steuerungsmöglichkeiten und demokratische Kontrolle stehen in der bisherigen Organisation des Bildungssystems in einem labilen Gleichgewicht zueinander. Hohe Entscheidungsbefugnisse sind in der Regel mit direktdemokratischer Legitimation verbunden. Für jede Kompetenzdelegation sind entsprechende, oftmals direktdemokratische Kontrollmöglichkeiten vorgesehen. Diese Organisation folgt moderner, demokratischer Staatstheorie, in der die Macht demokratisch legitimiert sein muß, die Kompetenzen müssen entsprechenden Instanzen zugeordnet, aber geteilt sein und die Machtausübung muß demokratisch kontrolliert werden. SIMON KAISER hat schon früh in seinem „Schweizerischen Staatsrecht“ die Gefahren für die Demokratie benannt, die durch die Notwendigkeit einer Machtkonzentration bei den Behörden entstehen. Dieser Gefahr habe man Grundsätze gegenübergestellt, „wodurch sie im willentlichen Handeln beschränkt und auf die verfassungs- und gesetzesmäßige Tätigkeit angewiesen werden“ (KAISER 1859, S. 357). Als wichtigste dieser Grundsätze nannte KAISER: die Trennung der Gewalten, die Rechenschaftspflicht der Behörden und die Öffentlichkeit des Staatshaushaltes.

Die Schule wurde in der Schweiz seit den 1830er Jahren des letzten Jahrhunderts und bis heute als Teil dieses Systems einer demokratischen Staatsorganisation verstanden. Die Organisation der Schule und der Schulaufsicht folgte wesentlich der Organisation des demokratischen Staates und war ein wichtiger Teil des demokratischen Staates. Diese Organisation war eine Garantie für Demokratie im Staat und für eine demokratisch-öffentliche Schule. Wenn die Schule sich nun im Rahmen der Diskussionen um Schulautonomie und New Public Management außerhalb dieses demokratischen Legitimationssystems versetzt, muß dies als fundamentale Veränderung interpretiert werden. Der Charakter der Schule als öffentlich-demokratischer Institution wird jedoch aufs Spiel gesetzt, ohne daß man sich der Tragweite dieser Entwicklung bewußt ist. Wenn immer wieder in psychologischen Kategorien über das Verhältnis von Lehrerschaft und Schulaufsicht nachgedacht wird (so etwa ROSEBUSCH 1994), ohne die staatsrechtliche Dimension des Problems überhaupt zur Kenntnis zu nehmen oder sich mit den zentralen Problemen einer demokratischen und öffentlichen Bildungsorganisation auseinanderzusetzen, darf man sich nicht über die Folgen beklagen: daß Lehrerinnen und Lehrer nicht mehr als öffentliche Personen wahrgenommen werden und daß die Schule mit einer privatwirtschaftlichen Institution verwechselt wird, die beliebig nach marktwirtschaftlichen Kriterien organisiert werden kann.

Literatur

- Bundesamt für Statistik: Bildungsindikatoren Schweiz. Bern 1993.
- Bundesamt für Statistik: Maturitäten 1995. Bern 1997.
- Bundesgesetz über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz, FHSg) vom 6. Oktober 1995. In: Systematische Sammlung des Bundesrechts 414.71.
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. 12. September 1848. In: NABHOLZ, H./KLÄUI, P.: Quellenbuch zur Verfassungsgeschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Kantone von den Anfängen bis zur Gegenwart. Aarau³1947.
- BURKHARDT, C.: Klassengemeinschaftsleben. Berlin-Zehlendorf 1911.
- CARATTI, S.: L'inspection de l'enseignement primaire dans les cantons suisses. Genf 1981.
- CRIBLEZ, L.: Öffentlichkeit als Herausforderung des Bildungssystems. Liberale Bildungspolitik am Beispiel des regenerierten Kantons Bern. In: OELKERS, J. (Hrsg.): Aufklärung, Bildung und Öffentlichkeit. Pädagogische Beiträge zur Moderne. Weinheim/Basel 1992, S. 195–218.
- CRIBLEZ, L.: Lateinschule – Literarschule – Progymnasium – Untergymnasium: Zur Strukturentwicklung des Untergymnasiums der Stadt Bern (1481–1997). In: Städtisches Gymnasiums Bern: Bericht über das Schuljahr 1996/97, S. 98–122.
- CRIBLEZ, L.: Bildungspolitik zwischen Kirche, Kanton und Bundesstaat. Die politischen Diskussionen um den Bildungsartikel in der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874. In: Criblez et al. 1998 (im Erscheinen).
- CRIBLEZ, L. et al. (Hrsg.): Eine Schule für die Demokratie. Grundlagen und Entwicklung einer demokratischen Volksschule in der Schweiz 1830–1885. Bern 1998 (im Erscheinen).
- CRIBLEZ, L./HOFSTETTER, R.: Erziehung zur Nation – Die Schweiz als Gegenstand schulischer Gesinnungsbildung im 19. Jahrhundert. In: ALTERMATT, U./BOSSHART, C./TANNER, A. (Hrsg.): Die Konstruktion einer Nation. Nation und Nationalisierung in der Schweiz, 18.–20. Jahrhundert. Zürich 1998, S. 167–187.
- EDK/Kommission DMS: Entwicklungsprojekt Diplommittelschulen. Bericht und Anträge an den EDK-Vorstand. o.O. [Bern] 1997.
- ERZINGER, H.: Schweizer Katechismus oder Kurzer Unterricht über Land, Volk und Geschichte vornehmlich über die Neue Bundesverfassung und die Bundesgesetzgebung der Schweiz. Bern 1883.
- ESSEIVA, P.: L'inspection des écoles dans les cantons. In: Archiv für das schweizerische Unterrichtswesen 44 (1958), S. 56–90.
- FISCHER, H.: Die Mediziner, der Bund und die schweizerischen Gymnasien. Ein Rückblick auf sieben Jahrzehnte schweizerischen Maturitätskämpfe 1848–1914. Bern 1927.
- GEISER, K.: Die Bestrebungen zur Gründung einer eidgenössischen Hochschule. 1758–1874. Bern 1890.
- GLOOR, A.: Die Aufsicht der Bezirksschulpflege. Zürich 1983.
- HAAG, FR.: Die Sturm- und Drangperiode der Bernischen Hochschule 1834–1854. Bern 1914.
- HEID, H.: Zur Paradoxie der bildungspolitischen Forderung nach Chancengleichheit. In: Zeitschrift für Pädagogik 34 (1988), S. 1–17.
- HENSEL, H.: Die autonome öffentliche Schule. Das Modell des neuen Schulsystems. Lichtenau/München 1995.
- HEPP, J.: Die Selbstregierung der Schüler. Zürich²1994.
- HÖHN, E.: Die rechtliche Stellung des Erziehungsrates im Kanton Zürich. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 59 (1958), S. 129–137.
- HOFSTETTER, R.: Le drapeau dans le cartable. Histoire des écoles privées à Genève au 19e siècle. Carouge-Genève 1994.
- HUNZIKER, F.: Der Erziehungsrat des Kantons Zürich. Gedenkschrift. Zürich 1948.
- ISENEGGER, U. et al.: Organisation, Aufgaben und Entwicklung des Volksschulinspektorates in der deutschsprachigen Schweiz. Fribourg/Sarnen 1974.
- JACCARD, L.: L'inspection scolaire en Suisse romande et la mission actuelle de l'inspecteur. In: Annuaire de l'instruction publique en Suisse 16 (1925), S. 204–235.
- JENZER, C.: Gesamtschule Dulliken 1970–1980: Idee, Realisierung, Resultate, Ausblick. Bern 1983.
- JENZER, C.: Schulstrukturen als historisch-gewachsenes Produkt bildungspolitischer Vorstellungen. Bern 1997.
- KAISER, S.: Schweizerisches Staatsrecht in drei Büchern. Zweites Buch: Das Staatsrecht. St.Gallen 1859.

- KLOSS, H.: Formen der Schulverwaltung in der Schweiz. Zürich 1964.
- LAMPRECHT, M./STAMM, H.: Soziale Ungleichheit im Bildungswesen. Bern 1996.
- Lamprecht, M./STAMM, H.: Chancengleichheit im Schweizer Bildungssystem? In: Widerspruch 33, 1997, S. 39–44.
- LEVY, R. et al.: Tous égaux? De la stratification aux représentations. Zürich 1997.
- LÜSCHER, L.: Geschichte der Schulreform in der Stadt Bern von 1968 bis 1988. Eine Analyse des Vorgehens und der Widerstände. Bern 1997.
- MASTRONARDI, Ph.: Staatsrecht und Verwaltungsorganisation. Reflexionen am Beispiel des New Public Managements. In: Aktuelle Juristische Praxis 4 (1995), S. 1541–1553.
- MOSER, H./KOST, F./HOLDENER, W.: Zur Geschichte der politischen Bildung in der Schweiz. Stuttgart 1978.
- OLIBET, N.: Fach- oder Laieninspektorat? Ein Vergleich und eine empirische Untersuchung. Rheineck 1981.
- OSTERWALDER, F.: Condorcet – Instruction publique und das Design der Pädagogik als öffentlich-rechtliche Wissenschaft. In: OELKERS, J. (Hrsg.): Aufklärung, Bildung und Öffentlichkeit. Pädagogische Beiträge zur Moderne. Weinheim/Basel, S. 157–193.
- PLOTKE, H.: Schweizerisches Schulrecht. Bern/Stuttgart 1979.
- PLOTKE, H.: Stellung und Aufgabe kantonaler Erziehungsbehörden dargestellt am Beispiel des solothurnischen Erziehungsrates. Solothurn 1981.
- ROSENBUSCH, H.S.: Lehrer und Schulräte. Ein strukturell gestörtes Verhältnis. Bad Heilbrunn 1994.
- ROLFF, H.-G.: Wandel durch Selbstorganisation: theoretische Grundlagen und praktische Hinweise für eine bessere Schule. Weinheim 1993.
- Schweiz. Bundesrat/EDK: Verordnung des Bundesrates/Reglement der EDK über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen vom 16. Januar/15. Februar 1995. Bern 1995.
- SNELL, L.: Ein pädagogisches Urtheil über die von Herrn Langhans geführte Direktion des Hofwylers Normalkurses, im Jahr 1832. Burgdorf³ 1834.
- SNELL, L.: Geist der neuen Volksschule in der Schweiz, nebst den Hoffnungen, welche der Menschen- und Vaterlandsfreund daraus schöpft. St. Gallen 1840.
- STAMM, M.: Das Schulinspektorat in der deutschen Schweiz. Fakten, Urteile, Perspektiven. Ein Trendbericht. o. O. 1993.
- STAFFER, Ph.A.: Entwurf der Instruktionen für die neuerrichteten Erziehungsräte. Luzern 1799.
- STEINBRÜCK, H.M.: Die Behördenorganisation im Bereiche des aargauischen Schulwesens, Stellung und Kompetenzen der einzelnen Funktionsträger. Aarau 1968.
- Verfassung für die Republik Bern. 6. Juli 1831. In: Neu revidierte Sammlung der Gesetze, Dekrete und Verordnungen der Republik Bern Bd. 4. Bern 1841, S. 1–28.
- VONLANTHEN, A./LATTMANN, U. P./EGGER, E.: Maturität und Gymnasium. Ein Abriß über die Entwicklung der eidgenössischen Maturitätsordnungen und deren Auswirkungen auf das Gymnasium. Bern/Stuttgart 1978.
- WEIBEL, W.: Das Schulinspektorat in der deutschsprachigen Schweiz: Tendenzen einer Reform. In: Schweizer Schule 3/1992, S. 9–19.
- ZIEGLER, P.: Die Volksaufsicht an den Züricher Schulen 1830–1993. Stäfa 1993.

Anschrift des Autors:

Dr. Lucien Criblez, Abteilung Pädagogik, Erziehungs-Departement, Barfüssergasse 28,
CH-4509 Solothurn